

Stabiliser le prix
des céréales ?

Différencier la réponse selon le marché

Franck Galtier

Faut-il stabiliser le prix des céréales ? Avec la crise alimentaire de 2005 au Sahel, puis la flambée des prix sur les marchés internationaux en 2008 et en 2010, la question est plus que jamais posée dans les débats politiques nationaux, régionaux et internationaux. De manière indifférenciée. Pourtant, elle appelle des analyses et des réponses différentes selon qu'il s'agit du marché intérieur de pays en développement sujets à l'insécurité alimentaire, du marché intérieur de pays développés, ou des marchés internationaux.

La crise alimentaire de 2005 au Sahel avait ébranlé les esprits. La flambée des prix sur les marchés internationaux en 2008 puis en 2010, l'insécurité alimentaire et l'instabilité politique qu'elle a générées dans les pays en développement (PED) commencent à briser le tabou qui pesait, depuis deux décennies, sur l'intervention publique pour stabiliser le prix des céréales. Cependant, les débats sont parfois confus. Ils peuvent être clarifiés en distinguant stabilisation du prix des céréales sur le marché intérieur des pays en développement, sur le marché intérieur des pays développés, et sur les marchés internationaux.

Elle frappe les consommateurs qui consacrent une grande partie de leur revenu à l'achat de céréales, provoquant sous-nutrition et malnutrition. S'ensuit parfois une instabilité politique, telles les émeutes urbaines dans une quarantaine de PED suite à la flambée des prix de 2008. L'instabilité des prix frappe aussi les producteurs, touchés par les baisses de prix. Elle décourage les investissements, ce qui bloque la modernisation de l'agriculture, et par là-même le développement économique (Timmer, 2009). À contrario, de l'Angleterre des *corn laws* aux révolutions vertes asiatiques sur le riz, les expériences réussies de modernisation de la production céréalière ont presque toujours été accompagnées par des politiques de stabilisation des prix à la production (prix plancher).

Pour résoudre les problèmes créés par l'instabilité des prix des céréales, certains proposent d'accorder des aides aux ménages vulnérables (filets de sécurité, aide alimentaire). L'efficacité de ces instruments est cependant limitée par le coût et l'imprécision du ciblage. Lorsque

perspective

Avec *Perspective*, le Cirad ouvre un espace d'expression de nouvelles pistes de réflexion et d'action, fondées sur des travaux de recherche et sur l'expertise, sans pour autant présenter une position institutionnelle.

**Dans les pays
en développement,
une intervention nécessaire**

L'instabilité des prix des céréales pose de graves problèmes dans les pays en développement où le risque d'insécurité alimentaire est prégnant.

Créer un fonds international pour financer les politiques de stabilisation des prix des céréales dans les PED les plus fragiles.

Dans les pays développés, un dispositif public de stabilisation des prix risque d'être détourné en mécanisme de soutien des prix.

le nombre de ménages nécessitant l'aide est élevé, il peut s'avérer plus efficace de stabiliser les prix (Newbery, 1989). En réduisant la fréquence et l'ampleur des flambées, une action sur les prix diminuera le nombre de ménages vulnérables à l'insécurité alimentaire et renforcera ainsi l'efficacité des filets de sécurité. Par ailleurs, dans les pays n'ayant pas encore accompli leur révolution verte, il est également nécessaire de protéger les producteurs des baisses de prix. Stabiliser les prix des céréales sur les marchés intérieurs des PED est donc une nécessité.

Deux obstacles majeurs s'opposent à la mise en place de telles politiques. Premièrement, de nombreux PED ne disposent pas de moyens suffisants pour financer ces politiques. Font exception quelques pays dotés de ressources minières, comme la Zambie, qui a financé la stabilisation du prix du maïs avec les revenus du cuivre. Deuxièmement, l'État peut céder à la pression de la rue ou des *lobbies* et prendre des mesures intempestives qui perturbent les marchés : craignant une intervention publique pouvant faire baisser les prix, les opérateurs privés s'abstiennent de stocker ou d'importer, ce qui peut accroître l'instabilité des prix.

Ces deux obstacles pourraient être levés en créant un fonds international pour financer les politiques de stabilisation des prix des céréales dans les PED. Ce fonds serait réservé aux pays les plus fragiles. Il ne financerait que des projets de stabilisation crédibles. Les interventions seraient déclenchées selon des règles simples et connues de tous, afin que l'intervention publique soit prévisible et que le stockage privé ne soit pas découragé. Par exemple, l'État n'interviendrait que si le prix sortait d'une fourchette définie à l'avance.

Dans les pays développés, des risques de dérive

La réouverture du débat sur la stabilisation du prix des céréales dans les PED a conduit certains à prôner le retour à la stabilisation des prix au sein des pays développés. Ceci est prégnant dans l'Union européenne avec la préparation de la PAC après 2013.

La question se pose pourtant différemment pour ces pays. Contrairement aux PED, les céréales représentent une part négligeable des dépenses des ménages ; l'augmentation de leur

prix ne risque ni d'engendrer des problèmes de sécurité alimentaire ni des émeutes urbaines. Quant aux conséquences sur les producteurs et l'investissement agricole, elles existent, mais elles sont moindres. Les pays développés ont en effet accompli la transformation structurelle de leur économie : les gains de productivité réalisés dans l'agriculture ont permis le développement des autres secteurs de l'économie, notamment *via* l'augmentation des revenus et de la demande, et *via* la baisse du coût des intrants (Timmer, 2009). En outre, contrairement à leurs homologues des PED, les producteurs des pays développés peuvent se protéger du risque de baisse des prix en ayant recours aux marchés à terme. Depuis le découplage des aides de la PAC en 2003, les céréaliers européens utilisent de plus en plus ce genre d'outils. En combinant une option de vente et une option d'achat, ils peuvent même bénéficier presque gratuitement d'un prix plancher, à condition d'accepter un prix plafond.

Par ailleurs, dans les pays développés, un dispositif public de stabilisation des prix risque d'être détourné en mécanisme de soutien des prix. L'organisation des céréaliers en puissants *lobbies*, ajoutée au faible impact de prix élevés sur les consommateurs, peut conduire les décideurs politiques à surévaluer les prix plancher. En résulterait une triple inefficacité : une inefficacité économique, car les excédents générés seraient écoulés sur les marchés internationaux à l'aide de subventions coûteuses, générant ainsi une concurrence déloyale pour les PED ; une inefficacité sociale, car des aides passant par les prix bénéficieraient davantage aux grands producteurs ; et une inefficacité environnementale, car les prix subventionnés inciteraient à accroître la production quels que soient les dommages causés à l'environnement.

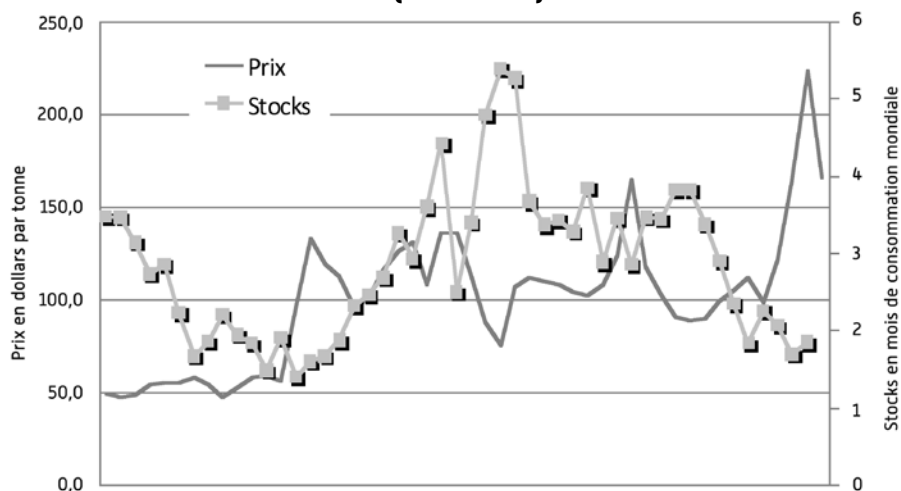
Les bénéfices à attendre de la stabilisation du prix des céréales sont donc assez faibles pour les pays développés. Compte tenu du coût et des risques de dérive associés à ces politiques, il est sans doute préférable de s'en passer.

Sur les marchés internationaux, une intervention souhaitable et possible

Que des prix internationaux relativement stables soient souhaitables, ceci fait peu de doutes. L'argument principal (déjà évoqué par

Keynes en 1942) est que, face à des prix internationaux instables, les pays sont incités à se replier sur leur espace national. La crise de 2008 en a donné une illustration frappante : face à la flambée des prix, beaucoup de pays ont restreint leurs exportations de grains ; d'autres ont mis en place des stratégies d'autosuffisance. Ces politiques contribuent à accroître l'instabilité des prix internationaux : en 2008, les mesures de restriction des exportations ont considérablement amplifié la flambée du prix international du riz, pénalisant ainsi les pays importateurs (Headey, 2011). Les stratégies d'autosuffisance rendent les marchés internationaux plus étroits donc plus volatiles. Plus généralement, le repli des pays sur leur espace national nuit à l'allocation des ressources : les céréales ne sont plus produites où les coûts de production sont les plus faibles, ce qui augmente le coût de l'alimentation.

Le prix international du maïs flambe seulement quand les stocks sont bas (1960-2008)



Sources : FMI pour les prix, et USDA pour les stocks.

À l'échelle internationale, s'attaquer aux causes des flambées et augmenter le niveau des stocks mondiaux de grains.

Certains experts proposent de durcir les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) afin d'empêcher les pays de se replier sur leur espace national, notamment en limitant le droit des pays à restreindre leurs exportations. Cette approche semble peu réaliste, car beaucoup de pays sont opposés à une telle révision des règles de l'OMC. Même si de telles règles étaient adoptées, il est peu vraisemblable qu'elles soient respectées. Si le prix du riz flambe sur les marchés internationaux, les gouvernements des pays exportateurs de riz préféreront enfreindre les règles de l'OMC plutôt que de compromettre la sécurité alimentaire au sein de leur pays.

Une intervention pour stabiliser les prix sur les marchés internationaux semble donc plus que

jamais souhaitable pour restaurer la confiance des pays dans le marché international. Pourtant, une telle intervention est considérée comme impossible par la plupart des experts, échaudés par l'échec des accords internationaux de produits de base (café, cacao, caoutchouc naturel, étain...), qui ont été abandonnés dans les années 1980 (OCDE, 2011). Or, si ces accords ont échoué c'est surtout parce que leur objectif principal était de soutenir les prix et non de les stabiliser, ce qui a conduit à des stocks pléthoriques (cacao) ou à des tensions entre pays exportateurs et importateurs (café). L'échec des accords internationaux ne permet donc pas de conclure à l'impossibilité de stabiliser les prix internationaux autour de leur tendance de long terme.

En outre, mettre en place des stocks publics gérés à l'échelle internationale n'est pas le seul type d'action possible pour réduire l'instabilité des prix internationaux. Des actions plus modestes et plus réalistes peuvent être mises en place pour diminuer la fréquence et l'ampleur des flambées de prix : des actions s'attaquant aux causes des flambées, comme l'augmentation de la demande de maïs par l'industrie des biocarburants ou la spéculation excessive sur les marchés à terme ; et des actions visant à augmenter le niveau des stocks mondiaux de grains.

Augmenter les stocks mondiaux suppose une action publique car, pour des biens de première nécessité comme les céréales, le stockage privé ne suffit pas à constituer des réserves suffisantes. Cependant, chaque pays, individuellement, a intérêt à laisser les autres pays porter le fardeau du stockage. Seul un accord international partageant le fardeau du stockage des céréales peut donc permettre d'augmenter le niveau des stocks mondiaux et garantir qu'il ne descende pas au-dessous du minimum requis pour éviter les flambées de prix.

Moderniser l'agriculture et améliorer la sécurité alimentaire

La stabilisation du prix des céréales apparaît comme nécessaire dans les PED mais superflue voire risquée dans les pays développés. Où placer la frontière entre ces deux groupes de pays ? Où ranger les pays émergents ? Deux critères permettent d'évaluer la pertinence

Les politiques de stabilisation des prix des céréales doivent être appréhendées dans une perspective dynamique.

d'une politique de stabilisation pour un pays donné. Le premier a trait à la part des céréales dans les dépenses des ménages. Si celle-ci est élevée, il existe un enjeu de sécurité alimentaire et des politiques visant à maintenir les prix sous un plafond se justifient. Le second critère a trait aux caractéristiques des exploitations agricoles. Si celles-ci ont une faible productivité, il est nécessaire de stimuler les investissements en maintenant les prix au-dessus d'un plancher prédéfini. Dans les pays où coexistent agriculture traditionnelle et agriculture moderne, il est préférable de développer des aides ciblées.

Les politiques de stabilisation des prix des céréales doivent être appréhendées dans une perspective dynamique. En effet, elles visent à promouvoir un changement structurel : une modernisation de la production céréalière qui induira une baisse des prix à long terme et exercera des effets d'entraînement sur le reste de l'économie. Ceci implique que la fourchette

des prix d'intervention suive la tendance de long terme des prix, et que le dispositif puisse être allégé puis supprimé à mesure que s'opère la transformation structurelle souhaitée.

Enfin, il apparaît que les politiques de stabilisation nationales ou régionales ne suffisent pas à gérer l'instabilité lorsqu'elle est importée des marchés internationaux : certains pays n'ont pas la capacité de s'en protéger ; et les actions mises en œuvre par d'autres pays peuvent accroître l'instabilité des prix internationaux. Une action à l'échelle internationale est donc nécessaire pour réduire l'instabilité des prix internationaux. Une telle action est possible à condition que son objectif reste modeste. Le niveau d'engagement de la communauté internationale reste cependant très en deçà de ce qui serait souhaitable, comme l'illustre le tout-récent plan d'action issu de la réunion des ministres de l'agriculture du G20, les 22 et 23 juin 2011 à Paris. ■

Quelques mots sur...

Franck GALTIER

Économiste au Cirad, au sein de l'UMR Moisa (<http://umr-moisa.cirad.fr/>), Franck Galtier travaille sur la relation entre l'organisation et la performance des marchés agricoles et alimentaires. Il a notamment étudié les marchés du café, du cacao et des céréales, à l'échelle internationale, en Amérique centrale et en Afrique.

franck.galtier@cirad.fr

Ce numéro de *Perspective* est issu d'une étude réalisée en 2008/2009 sur les instruments pouvant être mobilisés pour gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement. Financée par l'Agence française de développement et par le ministère français des Affaires étrangères et européennes, cette étude a été confiée au consortium européen Ecart et a été coordonnée par Franck Galtier. Elle a impliqué quatre institutions de recherche : le Cirad, l'Iram (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement), le NRI (Natural Resources Institute, Royaume-Uni) et l'université de Wageningen (Pays-Bas). Cette étude a donné lieu à plusieurs publications, dont :

Galtier, 2011 (a). *Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement. Une analyse critique des stratégies et instruments*. À paraître aux éditions de l'AFD.

Galtier, 2011 (b). Que peut faire la communauté internationale pour aider les pays en développement à gérer l'instabilité des prix alimentaires ? http://agents.cirad.fr/pjjimg/franck.galtier@cirad.fr/Que_peut_faire_la_communaute_internationale_pour_aider_les_PED_a_gerer_l_instabilite_des_prix_alimentaires.pdf

 **cirad**
LA RECHERCHE AGRONOMIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT
42, rue Scheffer
75116 Paris . FRANCE
www.cirad.fr

perspective

Directeur de la publication :

Patrick Caron, directeur général
délégué à la recherche et à la stratégie

Coordination : Corinne Cohen,
délégation à l'information scientifique
et technique

Conception graphique/réalisation :

Patricia Doucet, délégation
à la communication

EN SAVOIR PLUS

Headley D., 2011. Rethinking the global food crisis: The role of trade shocks. *Food Policy*, Vol. 36, p. 136-146.

Keynes J.M., 1942. *The international regulation of primary products*. London: Treasury Chambers, draft, 26 p. + annexes.

Newbery D., 1989. The theory of food price stabilisation. *Economic Journal*, Vol. 89, p. 1065-1082.

OCDE, 2011. *An assessment of international commodity agreements for commodity price stabilisation*. May, 42 p.

Timmer P., 2009. *A World Without Agriculture: The Structural Transformation in Historical Perspective*. Wendt Memorial Lecture. Washington, DC: American Enterprise Institute.

Williams J. & Wright B., 1991. *Storage and Commodity Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.